
TEMAS RELACIONADOS A CONVÊNIOS E DEMAIS
AJUSTES CONGÊNERES TRATADOS NO ÂMBITO
DA CÂMARA PERMANENTE DE CONVÊNIOS
INSTITUÍDA COM BASE NA PORTARIA/PGF N.º 98,
DE 26 DE FEVEREIRO DE 2013

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/
DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº 00407.001856/2013-52

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relacionados a convênios e demais ajustes congêneres tratados no âmbito da Câmara Permanente de Convênios designada por meio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA: ACORDO DE COOPERAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS ENTRE OS PARTÍCIPES. NECESSIDADE DE DEMONSTRAÇÃO DE INTERESSE RECÍPROCO, DE ADEQUADA INSTRUÇÃO DOS AUTOS E DE PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DOS RESPECTIVOS ÓRGÃOS JURÍDICOS DOS PARTÍCIPES. ESCINDIBILIDADE DA OBSERVÂNCIA DE REQUISITOS ESPECÍFICOS QUANDO SE TRATAR DE ACORDO DE COOPERAÇÃO A SER CELEBRADO COM ENTIDADES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS. OBSERVADA A LEGISLAÇÃO ESPECÍFICA, O PRAZO DE VIGÊNCIA DO ACORDO DE COOPERAÇÃO DEVERÁ SER ESTIPULADO CONFORME A NATUREZA E A COMPLEXIDADE DO OBJETO, AS METAS ESTABELECIDAS E O TEMPO NECESSÁRIO PARA A SUA EXECUÇÃO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE VIGÊNCIA ALÉM DOS LIMITES TEMPORAIS ESTABELECIDOS NO INCISOS DO ART. 57 DA LEI Nº 8.666/1993, DESDE QUE DEVIDAMENTE JUSTIFICADO PELA ADMINISTRAÇÃO. CASO VENHA A SER VERIFICADA A NECESSIDADE DE REPASSE DE RECURSOS ENTRE OS PARTÍCIPES, COMO FORMA DE CONFERIR EFETIVIDADE AO ACORDO DE COOPERAÇÃO ANTERIORMENTE FIRMADO, DEVERÁ SER CELEBRADO INSTRUMENTO ESPECÍFICO PARA TANTO.

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1 A manifestação em exame decorre de projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal que, por intermédio da Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013, criou Câmaras Permanentes que, no âmbito de seu núcleo temático, têm por objetivo:

- I -identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;
- II -promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e
- III -submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2 Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3 O presente Parecer abordará o conceito de acordo de cooperação, os requisitos para a sua celebração, bem como outras questões a ele inerentes.

4 É o relatório.

I – FUNDAMENTAÇÃO

5 O acordo de cooperação pode ser conceituado como o instrumento jurídico formalizado entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, com o objetivo de firmar interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual **não** decorra obrigação de repasse de recursos entre os participantes.

6 Não se confunde com os termos de cooperação (embora seja corriqueiro o seu emprego como se sinônimos fossem) e nem com os convênios de natureza financeira (ou convênios *strictu sensu*), conceituados no art. 1º, §1º, I e III, do Decreto nº 6.170/2007 nos seguintes termos:

Art.1º Este Decreto regulamenta os convênios, contratos de repasse e termos de cooperação celebrados pelos órgãos e entidades da administração pública federal com órgãos ou entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, para a execução de programas, projetos

e atividades de interesse recíproco que envolvam a transferência de recursos oriundos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União. (Redação dada pelo Decreto nº 6.428, de 2008.)

§ 1º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

I - **convênio - acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da administração pública federal, direta ou indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da administração pública estadual, distrital ou municipal, direta ou indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;**

[...]

III - **termo de cooperação - instrumento por meio do qual é ajustada a transferência de crédito de órgão da administração pública federal direta, autarquia, fundação pública, ou empresa estatal dependente, para outro órgão ou entidade federal da mesma natureza;**

7 A ausência de transferência de recursos financeiros é, portanto, a grande marca distintiva dos acordos de cooperação e impede a aplicação do disposto no Decreto nº 6.170/2007, cujas normas se referem às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, sem tratar em nenhum momento acerca de ajustes que não envolvam repasse de recursos.

8 Na mesma diretriz, a Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 expressamente afastou a aplicação do quanto ali disciplinado “aos convênios cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes”, conforme se colhe de seu art. 2º, I, “a”, *in verbis*:

Art. 2º **Não** se aplicam as exigências desta Portaria:

I - aos convênios:

a) **cuja execução não envolva a transferência de recursos entre os partícipes;**

9 Desse modo, ante a falta de diploma legal específico que regulamente a celebração dos acordos de cooperação, deve ser observado o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993, que estabelece que:

Art.116. **Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.**

§1º **A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações:**

I - identificação do objeto a ser executado;

II - metas a serem atingidas;

III - etapas ou fases de execução;

IV - plano de aplicação dos recursos financeiros;

V- cronograma de desembolso;

VI- previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas;

VII- se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

10 É importante frisar que, consoante previsto no *caput* do dispositivo legal acima transcrito, a aplicação das disposições da Lei nº 8.666/1993 não será integral, mas apenas **naquilo que couber**. Significa dizer que apenas as regras contratuais que forem compatíveis com a natureza jurídica dos acordos de cooperação, qual seja: convênio de natureza não financeira, é que lhe podem ser aplicáveis.

11 Isso requer uma análise detida do caso concreto, que deve se pautar por uma compreensão principiológica do direito. Na esteira da lição do professor Marçal Justen Filho, “os princípios basilares contidos na legislação sobre contratações administrativas deverão ser obrigatoriamente observados”, ou seja, “os convênios deverão ser estabelecidos obrigatoriamente por escrito, com prazos de vigência e cláusulas que atendam às determinações legais etc.”¹

12 Nesse sentido, entende-se que, no caso dos acordos de cooperação, **o plano de trabalho** de que trata o parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 **deverá contemplar** somente as informações elencadas

1 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. Curitiba: Dialética, 2012. p. 1088. Em sentido semelhante, Jessé Torres afirma que “parece fora de dúvida que o art. 116 destina-se tão-só a fixar regras gerais mínimas de comportamento administrativo nos convênios” (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. *Comentários à lei das licitações e contratações da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Renovar, 209. p. 1018).

em seus incisos I, II, III e VI, isto é, **a identificação do objeto a ser executado, as metas a serem atingidas, as etapas ou fases de execução e a previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas.**

13 Há que se ressaltar, entretanto, que, em muitas hipóteses, a exemplo dos acordos de cooperação celebrados com a finalidade de delegar competência para licenciamento ambiental², afigura-se incompatível com o objeto do acordo de cooperação técnica que se pretenda celebrar exigir-se a elaboração de plano de trabalho com o rigor descrito no parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993, o que não afasta a necessidade de que o plano de trabalho seja o mais específico possível, diante da vedação de celebração de ajustes de caráter genérico (“guarda-chuva”).

14 No que concerne ao prazo de vigência (art. 116, §1º, VI, da Lei nº 8.666/1993), insta sublinhar que ele deverá ser estipulado de acordo com a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

15 Quanto à possibilidade de sua eventual prorrogação, tem-se, na mesma linha de raciocínio desenvolvida no Parecer nº 03/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEP CONSU/PGF/AGU, já aprovado pelo Procurador-Geral Federal, que as hipóteses e os prazos não estão adstritos àqueles típicos dos instrumentos contratuais, previstas nos incisos e parágrafos do art. 57 da Lei nº 8.666/1993, mas sim às respectivas metas estabelecidas no ajuste. Todavia, **deverão ser demonstradas, em atendimento ao dever de motivação dos atos administrativos, razões suficientemente aptas a determinar a prorrogação do prazo.**

16 Anote-se, contudo, que, embora se admita, em tese, a celebração e a prorrogação de acordos de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que devidamente justificado, é importante que nas prorrogações de vigência haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho, mormente ao se considerar que se constitui em poder-dever

2 Em se tratando de delegação de competência para licenciamento ambiental, o cronograma e a forma de execução do acordo de cooperação pautam-se nas disposições da legislação específica e na conformidade da organização do ente responsável por sua condução. Nesse sentido, a inclusão da obrigação periódica de fornecer relatório semestral das atividades é suficiente para demonstrar que será efetivado o acompanhamento da execução, o que é imprescindível em se tratando de delegação de competência.

do administrador público providenciar a extinção dos ajustes em relação aos quais não se vislumbra qualquer indício de que o objeto pactuado não venha a ser, de fato, executado.

17 Registre-se, ademais, que apenas nos casos em que haja expressa autorização legal para tanto é que se admite a fixação de prazo de vigência indeterminado, como nos casos dos acordos de cooperação técnica firmados com fundamento na Lei Complementar nº 140/2011, que trata das ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa a proteção das paisagens naturais notáveis, proteção do meio ambiente, combate à poluição em qualquer de suas formas e preservação das florestas, da fauna e da flora.

18 Tal diploma legal prevê expressamente a possibilidade de que os acordos de cooperação sejam firmados com prazo indeterminado, conforme se verifica abaixo:

Art. 4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

[...]

II - convênios, **acordos de cooperação técnica** e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 241 da Constituição Federal;

§ 1º Os instrumentos mencionados no inciso II do caput podem ser firmados com prazo indeterminado.

19 Nessa situação, a previsão de fim da execução do objeto ficará prejudicada (art. 116, §1º, VI, da Lei nº 8.666/1993), sem que isso, contudo, represente óbice à celebração do acordo de cooperação.

20 Vale destacar, no ponto, que **cumprе à Administração instruir os autos com uma análise técnica consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso, observada a necessária competência para a prática do ato.**

21 Esta análise técnica prévia se justifica na medida em que não cabe aos órgãos da Advocacia-Geral da União, no âmbito da atividade de consultoria jurídica, uma análise de mérito sobre o conteúdo das questões que lhe são submetidas à apreciação.

22 No que diz respeito à regularidade fiscal do ente da Federação (União, Estados ou Municípios) e das entidades da Administração Indireta Federal, Estadual ou Municipal (autarquias, fundações, sociedades de economia mista ou empresas públicas) com quem se pretenda celebrar o acordo de cooperação técnica, entende-se que é incabível exigir-se a sua comprovação, uma vez que não há transferência de recursos entre os partícipes.

23 Veja-se que o fato de que, em decorrência do acordo de cooperação celebrado, os partícipes tenham que arcar com um incremento da despesa ordinariamente por eles suportada não significa que haverá repasse, desembolso de recursos, posto que tais gastos serão efetuados no âmbito da própria pessoa jurídica que é parte no ajuste.

24 Acrescente-se, ainda, que, **caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação técnica anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico**³, observando todos os requisitos legais para a transferência dos recursos, o que poderá abranger, inclusive, a comprovação da regularidade fiscal, a depender do instrumento jurídico utilizado.

Diversa, contudo, é a situação das entidades privadas sem fins lucrativos, em relação às quais se recomenda que:

- a) seja comprovado o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto do ajuste; e
- b) seja comprovada sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento.

26 Além disso, em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, **não** se recomenda a celebração de acordos de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos:

- a) que tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou

3 Para a transferência de recursos, a Administração poderá escolher um dos seguintes instrumentos: convênio, contrato ou termo de cooperação. Independentemente de qual seja o instrumento escolhido (observadas as hipóteses legais de seu cabimento), ele necessariamente deverá ser submetido à prévia análise do órgão jurídico que atua junto às entidades ou órgãos envolvidos.

- b) que tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.

27 Esclareça-se que o tratamento mais rigoroso na hipótese de celebração de acordos de cooperação com entidades privadas sem fins lucrativos se justifica na medida em que não se tratam de pessoas jurídicas integrantes da Administração Pública, mas sim de particulares escolhidos sem prévio processo seletivo.

28 Nessa diretriz, requerer que as entidades privadas sem fins lucrativos comprovem, desde a celebração do acordo de cooperação técnica, o cumprimento das condições elencadas nos parágrafos 25 e 26 deste parecer representa medida preventiva que afastaria, ao menos em tese, a possibilidade de que o objeto acordado não seja adequada e integralmente implementado.

29 Sublinhe-se, por oportuno, que, **nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.**

30 Por fim, não custa registrar que **os acordos de cooperação, enquanto instrumentos jurídicos, deverão ser submetidos à prévia manifestação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos**, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993⁴ c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002⁵

4 Art. 11 - Às Consultorias Jurídicas, órgãos administrativamente subordinados aos Ministros de Estado, ao Secretário-Geral e aos demais titulares de Secretarias da Presidência da República e ao Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas, compete, especialmente:

[...] V - assistir a autoridade assessorada no controle interno da legalidade administrativa dos atos a serem por ela praticados ou já efetivados, e daqueles oriundos de órgão ou entidade sob sua coordenação jurídica;

5 Art. 10. À Procuradoria-Geral Federal compete a representação judicial e extrajudicial das autarquias e fundações públicas federais, as respectivas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos, a apuração da liquidez e certeza dos créditos, de qualquer natureza, inerentes às suas atividades, inscrevendo-os em dívida ativa, para fins de cobrança amigável ou judicial.
§ 1º No desempenho das atividades de consultoria e assessoramento, à Procuradoria-Geral Federal aplica-se, no que couber, o disposto no art. 11 da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993.

e no parágrafo único do art. 38⁶ c/c o *caput* do art. 116⁷, ambos da Lei nº 8.666/1993.

31 A observância de tal imposição legal, além de conferir efetividade às normas acima indicadas, evita a criação de expectativas, por parte dos gestores públicos e da sociedade em geral, no tocante à realização de projetos cujos objetos já demonstrem desde o princípio a carência de legalidade e, por conseguinte, a impossibilidade de produção de efeitos jurídicos.

II - CONCLUSÃO

32 Diante do exposto, tem-se que:

- a) o acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes;
- b) a disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993;
- c) a celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso;

6 Art. 38 [...]

Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

7 Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

- d) a entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;
- e) em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou b) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria;
- f) nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento;
- g) o acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993;
- h) observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis;
- i) é possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos

incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho; e

- j) caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.

À consideração superior,

Brasília-DF, 21 de novembro de 2013.

Michelle Diniz Mendes
Procuradora Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria/PGF n.º 98, de 26 de fevereiro de 2013).

Cíntia Tereza Gonçalves Falcão
Procuradora Federal

José Reginaldo Pereira Gomes Filho
Procurador Federal

Érica Maria Araújo Saboia Leitão
Procuradora Federal

Guillermo Dicesar Martins de Araújo Gonçalves
Procurador Federal

Rui Magalhães Piscitelli
Procurador Federal

Raphael Peixoto de Paula Marques
Procurador Federal

De acordo. À consideração superior.

Brasília, 02 de dezembro de 2013.

Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO o PARECER Nº 15/2013/CÂMARA PERMANENTE CONVÊNIOS/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 02 de dezembro de 2013.

MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 54/2013:

- I – O acordo de cooperação é o instrumento jurídico hábil para a formalização, entre órgãos e entidades da Administração Pública ou entre estes e entidades privadas sem fins lucrativos, de interesse na mútua cooperação técnica, visando à execução de programas de trabalho, projeto/atividade ou evento de interesse recíproco, da qual não decorra obrigação de repasse de recursos entre os partícipes.
- II – A disciplina do Decreto nº 6.170/2007 e da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011 não se aplica ao acordo de cooperação, incidindo apenas, no que couber, o disposto no art. 116, *caput* e §1º, da Lei nº 8.666/1993.
- III - A celebração de acordo de cooperação deve ser precedida de adequada instrução processual, que deve necessariamente conter plano de trabalho que contemple as informações elencadas nos incisos I, II, III e VI do parágrafo 1º do art. 116 da Lei nº 8.666/1993 e análise técnica prévia e consistente, referente às razões de sua propositura, de seus objetivos e de sua adequação à missão institucional dos órgãos e/ou entidades envolvidos, além da pertinência das suas obrigações, esclarecendo, inclusive, o motivo pelo qual a Administração deixou de atender a algum dos requisitos estabelecidos no art. 116, §1º, da Lei nº 8.666/1993, se for o caso.

- IV – A entidade privada sem fins lucrativos que venha a celebrar acordo de cooperação deverá comprovar: a) o exercício, em anos anteriores, de atividades referentes ao objeto da parceria; e b) a sua qualificação técnica e/ou capacidade operacional para gestão do instrumento;
- V - Em homenagem aos princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa, não se recomenda a celebração de acordo de cooperação técnica com entidades privadas sem fins lucrativos que: a) tenham como dirigente agente político de Poder Público ou do Ministério Público, assim como dirigente de órgão ou entidade da Administração Pública de qualquer esfera governamental, ou respectivo cônjuge ou companheiro, bem como parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o segundo grau; e/ou b) tenham, em suas relações anteriores com a Administração Pública Federal Direta ou Indireta, incorrido em pelo menos uma das seguintes condutas: 1) omissão no dever de prestar contas; 2) descumprimento injustificado do objeto de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria; 3) desvio de finalidade na aplicação de recursos públicos; 4) dano ao Erário; e 5) prática de outros atos ilícitos na execução de convênios, contratos de repasse ou termos de parceria.
- VI - Nas situações em que se verifique a possibilidade de que mais de uma entidade sem fins lucrativos possa executar o objeto do acordo de cooperação que a Administração pretenda celebrar, é recomendável que seja realizado prévio chamamento público ou credenciamento.
- VII – O acordo de cooperação deverá ser submetido à prévia apreciação dos órgãos jurídicos que atuam junto às entidades e/ou órgãos envolvidos, conforme previsto no art. 11, V, da Lei Complementar nº 73/1993 c/c o art. 10, §1º, da Lei nº 10.480/2002 e no parágrafo único do art. 38 c/c o caput do art. 116, ambos da Lei nº 8.666/1993.
- VIII - Observada a legislação específica, o prazo de vigência do acordo de cooperação deverá ser estipulado conforme a natureza e a complexidade do objeto, as metas estabelecidas e o tempo necessário para sua execução, não se admitindo a fixação de prazos desproporcionais ou irrazoáveis.

- IX - É possível a prorrogação do prazo de vigência do acordo de cooperação além dos limites temporais estabelecidos nos incisos do aludido art. 57 da Lei nº 8.666/1993, desde que haja prévia análise da efetividade no cumprimento do objeto do acordo de cooperação, bem como do cumprimento das metas estabelecidas no plano de trabalho.
- X - Caso venha a ser verificada a necessidade de repasse de recursos entre os partícipes, como forma de conferir efetividade ao acordo de cooperação anteriormente firmado, deverá ser celebrado instrumento específico para tanto, observando-se todos os requisitos legais para a transferência dos recursos.

